

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ГРИГОР'ЄВ Володимир Анатолійович

УДК 342.25

**СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ
(МУНІЦИПАЛЬНОЇ) ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**Спеціальність: 12.00.13 – правові проблеми політичних
інститутів і процесів**

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Одеса - 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
БАЙМУРАТОВ Михайло Олександрович,
Одеська національна юридична академія,
проректор з наукової роботи

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
ДОДІН Євген Васильович,
Одеська національна юридична академія,
завідуючий кафедрою морського і
митного права

кандидат юридичних наук, доцент
КРИЛОВ Юрій Васильович,
Одеська національна академія зв'язку,
професор кафедри політології

Провідна організація:

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, відділ
Конституційного права та місцевого самоврядування, м. Київ.

Захист відбудеться "15" березня 2002 року о 11 годині
на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.086.02 по захисту дисертацій на
здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук в Одеській
національній юридичній академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська,
2, ауд. 312.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 22 " бер. " 2002 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.В. Дудченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Прийняття Конституції України 1996 р. стало найважливішою історичною подією на шляху побудови Україною демократичної, правової державності. Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання, але й послужило нормативною підставою наукової і прагматичної легалізації публічної влади (ст. 5 Конституції України). Конституційне правоположення про те, що "носієм суверенітету й єдиного джерела влади в Україні є народ" і що "народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування", явилось нормативною й методологічною базою для конституювання і правової ідентифікації публічної влади та її інституціоналізації на публічну державну і публічну самоврядну (муніципальну) владу.

Варто зазначити, що якщо існування публічної влади визнавалося в радянській правовій доктрині, то положення про її структурування й виділення як самостійної публічної самоврядної влади висувалися філософами, суспільствознавцями й юристами тільки стосовно формування самоврядних засад народовладдя й функціонування державності в комуністичній перспективі.

Становлення сучасного підходу до конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади нерозривно пов'язано з демократизацією державного і громадського життя, з розвитком в Україні громадянського суспільства і правової держави, що привело до самообмеження державної влади й визнання, легалізації державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні співтовариства. Ці глибинні процеси привели до модифікації та корінної перебудови відносин у системі координат "державна – громадянин", коли починає змінюватися домінуюча роль держави, звужується сфера її впливу на визначення й формування поведінських настанов особистості, розширюються можливості вибору останньої своєї поведінки в умовах правовільного простору, утвореного громадянським суспільством. Як відзначив у своєму виступі "Не людина для держави, а держава для людини – нова формула суспільних відносин" на урочистому засіданні з нагоди створення Конституційного Суду України 18 жовтня 2001 р. Президент України Л.Д. Кучма, "у конституційних розпорядженнях закладена принципово нова модель суспільних відносин, що істотно відрізняються від тієї, за якої ми жили тривалий час. Не людина для держави, а держава для людини – ось квінтесенція цієї формули. І вона має постійно й цілеспрямовано

впроваджуватися в життя". Найбільш яскраво ця тенденція виявляється при конституюванні публічної самоврядної (муніципальної) влади в процесі інституціоналізації та функціонування системи місцевого самоврядування.

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена, крім того, складними, суперечливими процесами становлення локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне ставлення – визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування (ст. 7, Розділ XI Конституції України, профільне законодавство, міжнародні договори), прийняття цілого ряду найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію місцевого самоврядування в Україні, в яких, зокрема в Указі Президента України "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" від 30 серпня 2001 р. визначається, що такий розвиток "є на сучасному етапі одним із найбільш пріоритетних напрямів державної політики України", з іншого – спостерігається "варіабельність централістських тенденцій" (М.О. Баймуратов), що істотно ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, формування компетенційної бази суб'єктів місцевого самоврядування, нормативне визначення й закріплення його об'єктного складу і, в остаточному підсумку, конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади. У зв'язку з цим особливе значення має розроблення теоретичних основ становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні в ординарних і екстраординарних режимах, що має стати вихідним для галузевих науково-юридичних досліджень цієї проблематики.

Заслуговує на увагу й зовнішньополітичний аспект актуальності теми. Вхідження України в Раду Європи – найбільшу міжнародну міждержавну організацію континенту – обумовило реалізацію нею цілого ряду зобов'язань, узятих під час підписання міжнародних договорів рамкового характеру, розроблених державами-членами цієї організації, у тому числі й у сфері становлення й розвитку місцевого самоврядування на своїй території. Найважливіші з них, що мають характер фундаментальних принципів організації та функціонування місцевого самоврядування, знайшли своє закріплення в Європейській Хартії про місцеве самоврядування 1985 р. і носять характер міжнародних стандартів конституювання муніципальної демократії, публічної самоврядної (муніципальної) влади. Ратифікація 15 липня 1997 р. Верховною Радою України Європейської Хартії про місцеве самоврядування стала не тільки фактом визнання таких стандартів, але й наклала обов'язок на державу з їх практичної реалізації, тим більше, що, відповідно до ст. 9 Конституції України, Хартія стала частиною її національного законодавства,

набравши силу поточного законодавчого акта. Сукупність зазначених причин і обумовила вибір теми дослідження.

У спеціальній літературі розгляд концептуальних основ функціонування суб'єктів публічно-владних відносин, зокрема стосовно діяльності місцевих Рад народних депутатів, їхніх виконавчих органів, ролі громадян у здійсненні народовладдя в контексті загальних проблем теорії держави і права, конституційного права й радянського будівництва, адміністративного права та ін., ще в радянський період проводився в роботах В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, М.І. Байтіна, І.Ф. Бутка, В.В. Копейчикова, М.І. Корніска, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, А.І. Лук'янова, В.Ф. Погорілка, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького та інших дослідників. Відмічаючи значний внесок зазначених авторів у розроблення теоретичних основ становлення й здійснення публічно-владних відносин, слід зазначити, що вони в основному розглядали їх як соціальні явища, обумовлені й нерозривно пов'язані винятково з діяльністю держави.

Після набуття Україною незалежності й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема становлення інституту місцевого самоврядування й формування публічної самоврядної (муніципальної) влади. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, М.П. Воронова, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, А.А. Карлова, А.А. Коваленка, М.І. Корніска, В.В. Медведчука, М.П. Орзіх, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, М.А. Пухтинського та інших учених.

При науковому дослідженні окремих аспектів становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні використовувалися праці відомих дореволюційних і сучасних вітчизняних й іноземних учених-правознавців – С.А. Авак'яна, Х. Адріана, Ж. Веделя, І.В. Видріна, Дж. Гудмена, Л. Гуміловича, Б. Гурне, Р. Дарендорфа, М.М. Коркунова, М.А. Краснова, О.Є. Қутафіна, М.І. Лазаревського, Б.А. Страшуна, А. де Токвіля, В.І. Фадеева, К.-Х. Хартвига, А. Шайо.

Слід зазначити, що після набуття державної незалежності в Україні захищено ряд дисертацій, що містять науковий аналіз окремих аспектів місцевого самоврядування. Але ці роботи не містять комплексного наукового аналізу становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади, тому дане дослідження органічно доповнює їх, а наявність зазначених робіт не позбавляє його актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалося як складова частина тематики

досліджень, проведених в Одеській національній юридичній академії за темою "Правові проблеми становлення й розвитку сучасної Української держави" (державний реєстраційний номер 0101U001195).

Основна мета дисертаційної роботи полягає в аналізі політичних процесів, спрямованих на конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, у створенні та дослідженні її науково-теоретичної моделі, а також у розробці практичних рекомендацій з удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Зазначена мета дослідження обумовила постановку й вирішення таких завдань:

- проаналізувати політичні процеси становлення й розвитку публічної влади, що обумовлюють і супроводжують її нормативно-правову регламентацію;
- провести дослідження концептуально-конституційних основ становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні;
- виходячи з політико-правового аналізу процесів конституювання публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, проаналізувати її основні ознаки й особливості;
- визначити взаємозв'язок публічної самоврядної (муніципальної) влади з громадянським суспільством;
- здійснити системний аналіз суб'єктно-об'єктного складу публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні;
- визначити місце територіальної громади як первинного суб'єкта в системі публічної самоврядної (муніципальної) влади та її роль у вирішенні питань місцевого значення;
- проаналізувати процес інституціоналізації питань місцевого значення, їхнє значення і специфіку як субстрату конституювання територіальної громади й основного об'єкта муніципальної влади;
- проаналізувати процес і особливості нормативно-правової регламентації суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади в Україні;
- визначити роль і значення міжнародно-правових стандартів локальної демократії для становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні й формування її компетенційної бази;
- проаналізувати законодавство України про місцеве самоврядування і внести рекомендації та пропозиції, спрямовані на удосконалення його нормативної бази з метою підвищення ефективності правового регулювання процесів інституціоналізації публічної самоврядної (муніципальної) влади.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини й соціально-політичні процеси, що складаються при конституюванні публічної самоврядної

(муніципальної) влади в Україні як невід'ємної частини публічної влади в державі та водночас як самостійного рівня такої влади.

Предметом дисертаційного дослідження виступають теоретичні і практичні питання, що виникають у процесі конституювання та інституціоналізації публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є наукові методи, що базуються на вимогах об'єктивного і всебічного аналізу суспільних явищ політико-правового характеру, до яких належить публічна самоврядна (муніципальна) влада. В основу методології дослідження покладені загальнотеоретичні принципи й підходи по визначенню вихідних параметрів становлення й розвитку муніципальної влади. З цією метою використовується ряд загальнонаукових методів діалектичного пізнання: методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції, моделювання, абстрагування, прогнозування тощо. У процесі розробки проблеми використовувалися формально-логічний, метод системного підходу, системно-функціональний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий (компаративний), історичний і інші методи дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів дисертації полягає в тому, що вона є першим в Україні комплексним науковим дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним проблемам становлення й розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади. У межах проведеного дослідження отримані результати, що мають наукову новизну:

1. Сформульовано висновок про те, що в умовах становлення й розвитку демократичної, правової державності спостерігається процес трансформації характеру публічної влади, зниження її етатистської парадигми й інтервенціоністського потенціалу, сприйняття нею й наступне зростання в ній приватноправових засад, що веде до її інституціоналізації на публічний державний і публічний самоврядний (муніципальний) рівні влади.

2. Виявлено відмінності правової природи публічної самоврядної (муніципальної) влади як влади територіальних громад від правової природи публічної державної влади як влади політичного й територіального суверена та відповідно до них визначені й розкриті основні ознаки й особливості муніципальної влади в Україні.

3. Сформульовано висновок про те, що засади публічної самоврядної (муніципальної) влади лежать у продукуванні та конституюванні локального інтересу, основним продуцентом якого виступають територіальні громади як низові структури соціуму. Внаслідок цього виникає органічний взаємозв'язок муніципальної влади з громадянським суспільством: а) у рамках територіальної громади на міжособистісному рівні; б) у сфері функціонування органів,

створених цієї громадою, на колективному рівні, що знаходить свій прояв у активізації процесів формування структури громадянського суспільства.

4. Розкриття ролі територіальної громади як іманентного суб'єкта публічної самоврядної (муніципальної) влади привели до визначення питань місцевого значення як субстрату конституювання територіальної громади й основного об'єкта муніципальної влади.

5. Аналіз міжнародних стандартів локальної демократії дозволив дійти висновку про їхній істотний вплив на формування компетенційної бази муніципальної влади в Україні, зокрема предметів її ведення.

6. Сформульовано пропозиції з удосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування, спрямовані на оптимізацію процесів конституювання й функціонування публічної самоврядної (муніципальної) влади.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що матеріали дисертації можуть бути використані в подальших дослідженнях загальнотеоретичних проблем, пов'язаних зі становленням і розвитком публічної самоврядної (муніципальної) влади, функціонуванням інституту місцевого самоврядування. Висновки, концептуальні підходи, що містяться в дисертації, можуть бути використані в законотворчій роботі Верховної Ради України, роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у процесі локальної правотворчості. Ряд положень дисертації може бути використаний у законопроектній роботі, зокрема при розробці проектів законодавчих актів, що доповнюють і конкретизують профільний Закон України про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р., а також при розробці комплексного законодавчого акта – Муніципального кодексу України.

Матеріали дисертації також можуть бути використані в навчальному процесі, включаючи систему підготовки, перелідготовки й підвищення кваліфікації (магістратура) державних і муніципальних службовців, а саме: при викладанні курсів конституційного, муніципального права, конституційного права зарубіжних держав, спеціальних дисциплін компаративістської спрямованості.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації обговорювалися на кафедрах конституційного права і соціальних теорій Одеської національної юридичної академії, на щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького складу ОНЮА – 3-й звітній науковій конференції та 4-й звітній науковій конференції “Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави” та викладені в п'ятих статтях, що розміщені в наукових виданнях, які входять у перелік, затверджений ВАК України, й у двох монографіях.

Структура й обсяг дисертації обумовлені метою й завданнями дослідження. Структура складається зі вступу, двох розділів, що поділені на сім підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 232 сторінки, список використаних джерел – 21 сторінка (279 джерел).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність і ступінь дослідження теми, вказується зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначені мета й завдання, об'єкт і предмет дисертаційного дослідження, охарактеризована його методологічна основа, розкривається наукова новизна роботи і практичне значення отриманих результатів, містяться відомості про публікації результатів дисертації, структуру й обсяг роботи.

Перший розділ "Концептуально-конституційні основи становлення публічної самоврядної влади в Україні" присвячений понятійній характеристиці й нормативно-правовій регламентації становлення й розвитку публічної влади, дослідженню основних ознак і особливостей публічної самоврядної влади в Україні, взаємозв'язку публічної самоврядної влади з громадянським суспільством.

Досліджуючи понятійну характеристику становлення публічної влади в історичному аспекті, автор доходить висновку, що найважливішою відмітною рисою держави є наявність, поряд з апаратом влади й управління, апарату примусу, що складається з особливих загонів озброєних людей у вигляді армії, поліції, розвідки, контррозвідки, а також у вигляді всякого роду примусових установ (в'язниці тощо). Саме цей симбіоз апарату управління з особливими законами озброєних людей у літературі нерідко називають публічною владою, надаючи їй першорядне значення.

Відзначається, що в науковій літературі немає однакового розуміння і тлумачення терміна "публічна влада". Як правило, її розглядають як одну з найважливіших ознак держави, іноді – навіть як синонім держави. Але, незважаючи на подібні розбіжності, всі автори єдині в тому, що наявність публічної влади має принциповий характер для будь-якої державної організації, що якісно відрізняється від додержавної, первіснообщинної організації суспільства. Крім того, вони прямо зв'язують реалізацію публічної влади зі здійсненням власне влади – можливості управляти, командувати, розпоряджатися людьми, матеріальними об'єктами, територіями за допомогою авторитету, слова, акту, дії, у тому числі примусу.

В умовах демократизації суспільного й державного життя, становлення й розвитку громадянського суспільства й правової, демократичної державності багато фахівців починають ототожнювати публічну владу з владою політичною, що має повноваження і здійснює діяльність по управлінню суспільством і державою, яка носить соціально-регулятивний і навіть синергетичний характер. Більшості поглядів на владу властива її характеристика "як авторитету, що має можливість змусити коритися, підпорядкувати своїй волі інших людей" (А.Є. Козлов). Авторські дефініції влади відрізняються як за глибиною, так і за пріоритетами в об'єктно-суб'єктних характеристиках: вона трактується як "здатність індивіда або групи осіб спрямовувати діяльність інших осіб і об'єднань, забезпечувати єдине управління людським колективом..." (К.А. Тихонова), як "відповідний характеру й рівню громадського життя спосіб функціонування всякої соціальної спільності, що полягає у відносинах підпорядкування волі окремих осіб і їхніх об'єднань керівної в даному співтоваристві волі" (М.І. Байтін), як "можливість розпоряджатися або управляти будь-ким і будь-чим, підкоряти своїй волі інших" (А.Є. Козлов).

Автор відзначає, що багато вчених "ідуть" від дефінітивного визначення публічної влади або розуміють її дуже спрощено тільки на "ідеальному" чи прикладному, інструментальному рівнях як прояв влади політичної, "розминаючи" тим самим систему взаємодії соціальних суб'єктів, що складається в умовах демократизації суспільного й державного життя. Такий підхід визначається як непродуктивний, тому що саме в цих умовах методи й форми здійснення влади перетерплюють істотну трансформацію, за якої змінюються як її акценти, так і власне її характеристики – влада виступає вже не як сполучення відносин "панування – підпорядкування", а як "оптимальне керівництво – компромісне підпорядкування" (А.Р. Крусян). Саме це, на думку автора, актуалізує не тільки необхідність вироблення дефінітивного визначення публічної влади, але і його інтерпретацію з позицій модифікації якості самої влади, реалізованої в умовах "соціального партнерства" її суб'єктів.

Як оптимальний вихідний термін для визначення публічної влади автор пропонує використовувати термін "територіальна організація публічної влади" (Б.А. Страшун), обґрунтовуючи й визначаючи її як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, а точніше – між центральною владою держави і владами її різних територіальних складових (у суб'єктах федерації, в автономних одиницях і на локальному рівні). Досліджуючи процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, автор обґрунтовує об'єктивний характер виділення двох рівнів публічної влади – публічної

державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади. Аналіз зазначених тенденцій здійснюється в контексті політичних процесів, що відбуваються в Україні, а також з урахуванням чинного законодавства про місцеве самоврядування й результатів законопроектних робіт, зокрема пов'язаних із розробленням проекту Муніципального кодексу України.

Проведене дослідження публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні із застосуванням різних методів наукового дослідження, особливо системного, функціонального, історичного й соціологічного, а також із використанням семантико-етимологічного і гносеологічного аналізу, дозволило виявити її основні ознаки й особливості: а) основою генезису муніципальної влади є локальний інтерес; б) вона структурується в системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади в умовах легітимації та легалізації державою такого інтересу; в) характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, внаслідок того, що її первинним суб'єктом є територіальні громади, що складаються з жителів певних територій, і конститується з основною метою – вирішення питань місцевого значення; г) носить підзаконний характер, тому що легалізується й регламентується публічною державною владою; д) функціонує у сфері місцевого самоврядування, має суб'єктно-об'єктний склад і структурну організацію, представленою безпосередньо територіальними громадами, органами, що вони створили, або органами, що діють опосередковано, від їхнього імені; е) її становлення й позитивний розвиток обумовлюються й, у свою чергу, викликають і посилюють процеси децентралізації та дєконцентрації державної влади, що виступають в умовах її формування якісно новими методами здійснення публічної влади, які не тільки формують компетенційну базу муніципальної влади, але й більш "оліоніують", "гуманіують" саму публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян держави; є) її реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної, взаємодії, у результаті якої здійснюються колективні права особистості; ж) складається й діє у вигляді складнішого соціального механізму взаємопрояву й взаємообліку багаторівневих і різнопланових інтересів широкого кола неперсоніфікованих суб'єктів, котрі здійснюють свою життєдіяльність на певній території, з метою реалізації своїх тактичних і стратегічних настанов, цілей та інтересів.

На основі проведеного аналізу взаємозв'язку муніципальної влади з громадянським суспільством дисертант доходить висновку, що категорія громадянського суспільства є не абстрактною, а екзистенціальною, яка

торкається глибинних аспектів повсякденної діяльності людей. Вона відбиває не тільки специфічний образ волі конкретної людини, груп людей до життя, але й їхнє прагнення до самоорганізації заради забезпечення свого життя й життя свого нащадка. Стверджується, що на локальному рівні за допомогою муніципальної влади складається й функціонує система соціальних і культурних у широкому розумінні цього слова міжособистісних комунікацій, що фактично формують громадянське суспільство.

У другому розділі "Суб'єктно-об'єктний склад публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні" обґрунтовується важлива роль територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади. Проведене автором дослідження основних ознак і видових характеристик територіальної громади приводить до висновку, що вона як частина соціуму, який діє на локальному рівні, розвивається в певних природних, економічних, соціальних і політичних умовах і несе на собі відбиток їхнього сукупного впливу. Констатується, що територіальна громада є осередком цих умов, вона модифікує поведінські настанови індивідів, створюючи, як ніяка інша соціальна спільність, потужну систему комунікативної взаємодії людей, спрямованої на вирішення колективних і індивідуальних інтересів.

Пропонується стадійна характеристика генезису територіальної громади, що включає такі інституціональні елементи в їхній хронологічній послідовності: "територія" – "спільне проживання" – "відносини, що виникають між членами місцевого співтовариства на основі колективних інтересів" – "колективна свідомість, що виникає як результат реалізації колективних інтересів". Дисертант зазначає, що виникнення й функціонування муніципальної влади можливо тільки в умовах визнання, становлення, розвитку, конституювання територіальної громади, яка в широкому сенсі виступає основним суб'єктом-об'єктом такої влади.

Проблеми нормативної ідентифікації питань місцевого значення як субстрату конституювання територіальної громади розглядаються через призму терміна "місцеве господарство", що дозволяє дійти висновку про інноваційний характер визначення компетенційної бази муніципальної влади, яка визначає формування й виділення її основного об'єкта.

Обґрунтовується необхідність законодавчого визначення дефініції "питань місцевого значення", що є необхідним як із метою вироблення алгоритмічного підходу до диференціації сфер соціального життя, так і для

активізації процесів становлення стабільної та власної компетенційної бази муніципальної влади.

Проведений аналіз нормативно-правової регламентації суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади в Україні, з урахуванням хронологічної послідовності прийняття правових актів профільного характеру й з акцентом на особливості взаємовідносин суб'єктів, котрі діють у рамках системи місцевого самоврядування, дозволив дійти висновку про його об'єктивну обумовленість процесами децентралізації державної влади, структуруванням публічної влади.

Дисертант відзначає, що нормативно-правова регламентація муніципальної влади має визнаватися інноваційною діяльністю й здійснюватися на науковій основі з використанням методологічних підходів, що є в розпорядженні соціологічної та юридичної наук. У цьому процесі першочергове значення одержує розробка узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади. Необхідно розробити уніфіковане для всіх територіальних громад сіл, селищ, міст коло власних повноважень, яке б забезпечило їхні реальні суб'єктивні права, гарантуючи широку й активну участь жителів як членів територіальної громади в усіх сферах місцевого самоврядування. У цьому аспекті актуалізується необхідність законодавчого визначення "питань місцевого значення".

Автор зазначає, що ігнорування правосуб'єктності територіальних громад є істотним "бар'єром" на шляху становлення регіоналізму як державної політики – домінанти, що системостворює, визначає найважливіші напрями розвитку державності в Україні.

Звертається особлива увага на значення й високу ефективність у процесі нормативно-правової регламентації муніципальної влади локальної правотворчості за допомогою прийняття статутів (хартій) територіальних громад, що дозволяє більш повно враховувати особливості їхнього функціонування й інтереси території, на якій вони знаходяться, сприяти оперативній структурно-управлінській облаштованості локального середовища проживання жителів – членів місцевого співтовариства.

Дисертантом проаналізовані міжнародні стандарти локальної демократії та визначена їхня істотна роль у формуванні компетенції муніципальної влади. Зазначається, що такі стандарти, розроблені спільно державами в рамках європейських інтеграційних структур, зокрема в рамках Ради Європи, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, муніципальної влади, але також багатоаспектні питання

міжнародного економічного й соціального співробітництва місцевих общин і влади, участі молоді у функціонуванні місцевої демократії, що безпосереднім чином впливає на формування й розширення компетенційної бази суб'єктів муніципальної влади, зокрема предметів її ведення.

У висновках автором сформульовані й узагальнені найважливіші результати дисертаційного дослідження. Зокрема, зазначається:

1. В Україні склалася й діє достатньо ефективна система публічної влади, що забезпечує вирішення завдань і реалізацію функцій держави в перехідний період побудови демократичної державності. Каталізатором цих процесів служить виділення двох рівнів публічної влади – публічної державної й публічної самоврядної. Проте, незважаючи на поступове удосконалення нормативної регламентації публічної самоврядної влади, її правовий статус, залишається все ж недосконалим і суперечливим, що веде до становища, при якому більшість важелів впливу на локально-регіональний рівень, а отже, й безпосередньо на рівень функціонування територіальної громади й утворених нею органів, концентрується в руках місцевих державних адміністрацій, тобто державної виконавчої влади.

2. Муніципальну владу характеризують такі основні ознаки й особливості:

- її структурування в системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади відбувається в процесі усвідомлення державою наявності інших, недержавних інтересів – інтересів локального характеру, що не збігаються з державними, але й не суперечать їм;

- вона має більшу частку демократизму, ніж влада державна, тому що її первинним суб'єктом є територіальні громади, які складаються з жителів певних територій, і конституюється з основною метою – вирішувати питання місцевого значення;

- вона носить підзаконний характер, тому що легітимується, легалізується й регламентується публічною державною владою;

- має системний характер, виникає й функціонує на локальному рівні в процесі самоорганізації населення в умовах позитивного протекціонізму з боку держави, виступаючи у вигляді "системи (підсистеми) у рамках макросистеми";

- функціонує у сфері місцевого самоврядування, має суб'єктно-об'єктний склад і структурну організацію, представленою безпосередньо територіальними громадами, органами, що вони створюють, або органами, що діють опосередковано, від їхнього імені;

- її існування має історичне підтвердження, обґрунтоване об'єктивною зацікавленістю груп людей, людських колективів, об'єднаних за територіальною ознакою, вирішувати спільно й під свою відповідальність

важливі питання і проблеми їхнього спільного проживання. Виступає як найважливіша складова загальнолюдської культури, є одним із значних досягнень людської цивілізації;

- основою її генезису є локальний інтерес, що реалізується як вид загального соціального інтересу в державно-організованому суспільстві за допомогою місцевого самоврядування, забезпечуючи становлення й реалізацію широкого спектра соціально-, національно-, професійно-, територіально-групових, колективних інтересів;

- процеси її становлення й позитивного розвитку викликають і посилюють децентралізацію й деконцентрацію державної влади, що ще більш "олюднює", "гуманізує" саму публічну владу, робить її більш наближеною до громадян держави;

- її реалізація в повсякденному житті істотно розширює сферу свободи індивіда, "априорно" розширяючи на рівні локальної демократії сферу (насамперед, потенційну) його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної взаємодії, у результаті якої здійснюються колективні права особистості.

3. Функціонування муніципальної влади переводить життя людей із абстрактної категорії (громадянського суспільства) у практичну площину, де виявляється реальна багатомірність присутності людини в соціумі. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм екзистенції, людського існування, що знаходить свій прояв і вираження в громадянській самодіяльності, самовираженні і самовиявленні особистості й територіальній асоціації особистостей.

4. Конституційний інститут територіальних громад має розглядатися не тільки як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування населення в процесі вирішення питань місцевого значення, але й самі громади мають розцінюватися насамперед як елементні структури громадянського суспільства і стати важливою частиною політичного процесу, носіями установчих функцій.

5. Неробхідність розроблення законодавчого визначення дефініції "питань місцевого значення" стає основним завданням у легітимації об'єктного складу муніципальної влади.

6. Нормативно-правова регламентація суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування, муніципальної влади в Україні характеризується рядом особливостей: а) вона є інноваційною діяльністю й тому має здійснюватися на науковій основі з використанням методологічних підходів, що є в розпорядженні соціологічної й юридичної наук; б) у цьому процесі першочергове значення одержує розроблення узагальненого наукового поняття

правового статусу територіальної громади; в) регламентація компетенційної бази муніципальної влади виступає як найважливіший етап її інституціоналізації та структурування; г) у процесі нормативно-правової регламентації муніципальної влади, крім централізованої правотворчості, варто звернути увагу на дуже високу ефективність локальної правотворчості.

7. Розроблення й підписання міжнародних договорів, що містять стандарти локальної демократії, свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, що відбуваються в рамках РЄ, проявом яких є розроблення єдиного уніфікованого підходу не тільки до формування компетенційної бази муніципальної влади, але й до найважливіших проблем існування єдиної Європи. Приєднання до таких договорів України стане не тільки каталізатором процесів становлення муніципальної влади, але і прискорить процеси її входження в європейську сім'ю народів.

Запропоновані висновки й положення являють собою елементний склад цілісної теорії становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні. Формулюються основні напрями розвитку й удосконалення процесів подальшого розвитку муніципальної влади, даються науково-практичні рекомендації, що спрямовані на вирішення цього політичного й організаційно-правового завдання.

Список опублікованих праць за темою дисертації

1. Григорьев В.А. Основные принципы выборов в высшие представительные органы государственной власти (сравнительно-правовой анализ законодательства Украины и Крыма, России, Молдовы, Приднестровья) // Юридический вестник. – 1994. – № 2. – С. 52-54.

2. Григорьев В.А. Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XIX века) // Юридический вестник. – 1998. – № 2. – С. 76-81.

3. Григорьев В.А. Пути становления и конституционного закрепления принципа разделения государственной власти и местного самоуправления в Украине // Юридический вестник. – 2001. – № 1. – С. 84-88.

4. Григор'єв В.А. Особливості становлення місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. – Одеса.: Юридична література, 2001. – Вип. 11. – С. 148-154.

5. Григорьев В.А. Местное самоуправление: самоорганизующиеся системы, информационные процессы и субструктурные отношения // Юридический вестник. – 2001. – № 4. – С. 132-139.

6. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине: Монография. – Одесса: Юридична література, 2000. – 112 с.

7. Григорьев В.А. Местное самоуправление. Сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности: Монография. – Одесса: Юридична література, 2001. – 196 с.

АНОТАЦІЯ

Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.13. – правові проблеми політичних інститутів і процесів. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002.

У дисертації досліджуються політико-правові проблеми становлення публічної та публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні, визначені їх основні ознаки й особливості та взаємозв'язок із громадянським суспільством. Здійснено аналіз суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади в Україні: дано змістовну характеристику територіальної громади як первинного її суб'єкта, питань місцевого значення як основного об'єкта. Проаналізовано міжнародні стандарти локальної демократії щодо формування компетенції муніципальної влади. Внесено практичні пропозиції з удосконалення чинного законодавства України щодо зміцнення її нормативної бази.

Ключові слова: публічна влада, публічна державна влада, публічна самоврядна (муніципальна) влада, громадянське суспільство, місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, міжнародні стандарти місцевого самоврядування.

АННОТАЦИЯ

Григорьев В.А. Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.13. – правовые проблемы политических институтов и процессов. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2002.

Диссертация посвящена исследованию политико-правовых проблем становления, развития и функционирования публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине. Исследуя понятийную характеристику, а

также конституционную и нормативно-правовую регламентацию становления и развития самой публичной власти, автор, учитывая специфическую социально-правовую природу рассматриваемого феномена, выделяет концептуально-конституционные основы становления публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Используя системный подход к изучению политических процессов, происходящих в сфере осуществления государственной власти и местного самоуправления, анализируя организационные и организационно-правовые формы их взаимодействия, действующее законодательство, автор определяет основные признаки и особенности муниципальной власти в Украине, делая вывод о том, что основой ее генезиса является локальный интерес, который реализуется как вид общего социального интереса в государственно-организованном обществе посредством местного самоуправления, обеспечивая становление и реализацию широкого спектра социально-, национально-, профессионально-, территориально-групповых, коллективных интересов.

Исследование взаимосвязи муниципальной власти и гражданского общества через призму трансформирующейся парадигмы – "не человек для государства", а "государство для человека", приводит автора к выводу о важной роли муниципальной власти в институционализации гражданского общества, в котором она выступает не только в качестве одного из основных средств, но и доминирующей устойчивой организационной формой социального взаимодействия. Функционирование муниципальной власти переводит жизнь людей из абстрактной категории (гражданского общества) в практическую плоскость, где проявляется реальная многомерность присутствия человека в социуме. Именно в сфере муниципальной власти проявляется одна из важнейших форм экзистенции, человеческого существования, которая находит свое проявление и выражение в гражданской самодетельности, самовыражении и самопроявлении личности и территориальной ассоциации личностей.

Проведен анализ субъектно-объектного состава муниципальной власти в Украине. Исследование содержательной характеристики территориальной громады как первичного субъекта муниципальной власти проводится на основе доктринальных и нормативных параметров, что позволило раскрыть многоуровневый и многоплановый характер системного локального сообщества, формирующегося и действующего на специфическом уровне публичной власти – в сфере муниципальной власти, определить его социальную значимость для становления демократической государственности. Рассмотрена концептуальная модель формирования в сфере муниципальной власти локальной системы реализации и защиты прав человека, доказана и

обоснована ее научная продуктивность и прагматическая пригодность для внедрения в нормотворческий процесс.

Особое внимание в диссертации уделяется исследованию роли и значения вопросов местного значения как субстрата конституирования территориальной громады и основного объекта муниципальной власти. На основе анализа законодательства о местном самоуправлении Украины и зарубежных государств рассмотрены их роль в процессах формирования компетенционной базы муниципальной власти. Обоснована необходимость разработки законодательного определения дефиниции "вопросов местного значения", что становится основной задачей в легитимации объектного состава муниципальной власти.

Проведен анализ особенностей нормативно-правовой регламентации субъектно-объектного состава местного самоуправления, муниципальной власти в Украине. Такая регламентация является инновационной деятельностью и поэтому должна осуществляться на научной основе с использованием методологических подходов, имеющих в распоряжении социологической и юридической наук.

Рассмотрена роль международных стандартов локальной демократии в формировании компетенции муниципальной власти. Внесены практические предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины относительно укрепления нормативной базы муниципальной власти. Обоснована необходимость принятия Муниципального кодекса Украины.

Ключевые слова: публичная власть, публичная государственная власть, публичная самоуправленческая (муниципальная) власть, гражданское общество, местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, международные стандарты местного самоуправления.

SUMMARY

Grigoriev V.A. The formation of public local is governing (municipal) authorities in Ukraine. – Manuscript.

Ph.D. thesis competition for degree of candidate of Law sciences in specialty 12.00.13. – Legal problems of political institutes and processes. – Odessa National Law Academy, Odessa, 2002.

Political and legal problems of public local governing authorities' establishment in Ukraine are being researched in the Ph.D. thesis. Substantial description of territorial community is given in terms of primary municipal authority subject: the role of territorial community and basic object of municipal authority are viewed on basis of analysis of Ukrainian and foreign countries legislature. The role of

international standards of local democracy in competence formation of municipal authorities is examined. The practical proposals on perfection of current legislature of Ukraine concerning consolidating of normative basis of municipal authorities are introduced.

Key words: public authority, public state authority, public local governing (municipal) authorities, civil society, territorial community, questions of local meaning, international standards of local governing.